

CIUDAD Y GOBIERNO. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

CITY AND GOVERNMENT. CONCEPTUAL APPROACH

Dra. Rebeca Elizabeth Contreras López*

SUMARIO: 1. Introducción 2. Complejidad y posmodernidad 3. Ciudad es... 4. Gobierno y gobernanza 5. Reflexión final 6. Bibliografía

RESUMEN

Los estudios multidisciplinares urbanos en torno a la reconstrucción de la ciudad constituyen una veta inagotable de enfoques, discusiones y alternativas para enfrentar la grave crisis urbana que se vive en el escenario global. En este ensayo se presenta una aproximación conceptual a los estudios urbanos y a uno de los problemas sustanciales de la discusión: Gobernar la ciudad. Los elementos conceptuales son múltiples por lo que resulta indispensable un primer acercamiento a distintos elementos, para iniciar la discusión.

ABSTRACT

Urban multidisciplinary studies with regard to the reconstruction of the city constitute a wide field of approaches, discussions and alternatives to face the serious urban crisis that is being experienced on the global stage. This essay presents a conceptual approach to urban studies as well as to one of the substantial problems of discussion: To govern the city. This approach is essential to start the discussion since the conceptual elements involved are multiple.

PALABRAS CLAVE: sistema educativo nacional, gasto público, educación superior, desempeño

KEYWORDS: national education system, public expenditure, higher education, performance

*Investigadora Nacional nivel 1. Es investigadora de tiempo completo del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Profesora de Posgrado de la Universidad de Xalapa. Es doctora en Derecho y sus líneas de investigación transitan entre el derecho penal, la política criminal y la metodología de la investigación.

1. INTRODUCCIÓN

Gobernar la ciudad es un reto mayúsculo; desde cualquier punto de vista, son múltiples los aspectos a considerar. La estructura organizacional del gobierno municipal es amplia, compleja y en constante cambios. Los entresijos legales son inacabables y los procedimientos son, en ocasiones, kafkianos. Pero lo más llamativo en este comentario simple es la variedad, a veces contradictoria, de las necesidades y demandas de la sociedad.

Estamos, sin duda, ante un escenario complejo que, en la posmodernidad, implica un prisma de opciones, posibilidades contradictorias que hacen que la función de gobernar requiera una formación, actitud y templanza bien consolidadas. El problema es que muchas de las autoridades locales en el país carecen de esa formación. Para Vattimo (1987), la crisis actual de la visión moderna, la exaltación del humanismo es considerar que *el hombre* es el centro del mundo, lo que implica excluir y marginar al diferente. Ese es el reto principal, no solo gobernar para los individuos, sino ofrecer un gobierno abierto, incluyente, seguro, democrático para la comunidad.

El objetivo de este ensayo es precisar algunos de los múltiples conceptos que hoy en día se atribuyen a los términos ciudad y gobierno, lo que nos permite realizar una aproximación conceptual a los mismos, así como los compromisos que se asumen al utilizarlos. Tales como “ciudad segura”, *smart city*, “ciudad verde”. Así como gobierno transparente,

democrático, participativo, gobernanza, entre otros.

2. COMPLEJIDAD Y POSMODERNIDAD

Hablar hoy de posmodernidad es ubicarnos en un contexto histórico actual, en donde se rompen los modelos preestablecidos, se reconoce la obsolescencia de las grandes narraciones, incluso heroicas, que nos explican, *grosso modo*, la realidad. Narraciones que desde el poder se imponen para encubrir enormes ambigüedades y diferencias entre los seres humanos. Así, Wojcik afirma que esas grandes narraciones son impuestas a todos los hombres como una herramienta de la violencia y de la dominación escondidas detrás de los discursos (2017, 158).

En este contexto posmoderno, globalizado, encontramos lo que Beck (2002) denomina la modernidad reflexiva, que debe ser examinada en tres dimensiones:

- Esfera pública global.
- Desarrollo de instituciones internacionales cooperativas.
- Subpolítica simultánea, global y directa.

En esa modernidad reflexiva aparece la autodestrucción creativa de múltiples conceptos que ya no son hoy aplicables (en su versión moderna) a los problemas y fenómenos que hoy enfrentamos. Se trata de categorías obsoletas e ineficaces para explicar y justificar la realidad. “Categorías zombis”, las llama Beck (2002). Se trata de categorías que se asumen como inmutables e inalterables,

tales como ciudad, ciudadanía, espacio público, entre otros, que son aplicables a lo que ahora discutimos.

En este planteamiento se pone de manifiesto la incapacidad de los estados para ejercer la política y relacionarse con otras fuentes de poder nacionales y transnacionales. La ineficacia en las respuestas estatales de problemáticas que impactan a la esfera pública lleva a acciones ineficaces, inequitativas y costosas que, en muchas ocasiones, vulneran los derechos más elementales de los individuos. Por eso, ahora cada persona asume fines propios, individuales, en soledad, que causan fragmentación y aislamiento social (Posadas, 2016).

Con los estudios urbanos, estas tendencias se tratan de revertir para lograr un yo colectivo que se simboliza con la ciudad. Para lograr una resignificación de la ciudad y su gobierno es indispensable transitar hacia la modernidad reflexiva que nos ayude a reconfigurar la política y a sus actores.

Para discutir críticamente la ciudad y sus innumerables retos y necesidades debemos considerar, por lo menos, las siguientes vías:

a) El nivel global, relativo a los retos geopolíticos, los problemas del desarrollo y la capacidad del ecosistema para sobrevivir. Pasamos aquí por los retos económicos, financieros, de gobernanzas locales e internacionales, medio ambiente, pobreza, seguridad y salud, entre muchos otros.

b) El nivel institucional (tanto internacional como nacional y local) que implica analizar el orden establecido tanto desde el punto de vista formal y jurídico, como el social y de interacción humana. Interesa, por ejemplo: la construcción del estado constitucional de derecho en América Latina y el mundo, la posibilidad del estado cosmopolita, el derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones, la construcción de políticas públicas de educación, trabajo, salud, seguridad, entre otras.

c) El nivel ético y jurídico se constituye como una guía de acción, aunque por desgracia, se configuran brechas inequívocas entre lo que se dice, y se legisla, respecto de lo que ocurre en la realidad. Así que estudiar y establecer la magnitud de las brechas y la necesidad de conocerlas, explicarlas y abatirlas, debería ser una preocupación de primer orden en la investigación social. Ya que, cuando analizamos los discursos reformadores y de desarrollo en temas de seguridad, salud, educación o trabajo se dibujan escenarios ideales, si no francamente demagógicos, que no consideran la realidad concreta en la que se vive la seguridad, la salud, la educación o el trabajo, en regiones específicas.

d) El nivel cotidiano (individual) que implica identificar las percepciones, emociones y angustias de los seres humanos en las situaciones (generalmente de conflicto) que, día a día, enfrentan. Es indispensable escuchar a los protagonistas, no apagar sus voces en ideales y discursos universales, sino comprender las angustias del migrante, del recluso, del enfermo, del

desempleado, de aquel que vive día a día la violencia (sin consideración de género).

3. CIUDAD ES...

Las ciudades posmodernas son heterogéneas y diversas en todos sentidos, no sólo por su imagen física y estética, derivada de su arquitectura y desarrollo desigual, sino, sobre todo, por la diversidad de culturas, lenguas, sentimientos, necesidades y reivindicaciones. Hoy, la ciudad no es una, sino una red interminable de interconexiones que nos obligan a centrar la atención en los problemas más inmediatos y urgentes; las agendas urbanas son interminables y los recursos para atenderlas, limitados.

Estas zonas urbanas están plagadas de desigualdad y pobreza, la marginalidad de las personas es evidente, todo ello afecta los derechos ciudadanos y la distribución de la riqueza, así como el ejercicio de poder, donde los marginales no tienen voz ni voto, ante las decisiones públicas. No se trata solo de cómo diseñamos los espacios públicos, pero sí existe un fuerte referente espacial cuando hablamos de la ciudad.

La ciudad no es solo un territorio y sus límites espaciales, jurídicos e institucionales, sino es, sobre todo, un espacio donde se entrecruzan ideologías, identidades, expectativas que dan vida a las comunidades. Porque esto es fundamental: las emociones, sentimiento, inseguridades que florecen en nuestro ser y estar en la ciudad, que seguramente no menoscaba nuestro amor por el lugar que tenemos en el mundo. Lo que me recuerda una canción popular mexicana.

Se reducen los espacios públicos, se fragmenta la vida social, ya que “Los procesos de urbanización y de distribución, que están determinados por las superestructuras económicas y políticas, son un problema de legitimación” (Salas, 2015, 308). Y este es un problema sustancial, cuando se quiere gobernar la ciudad.

Cuando calificamos a la ciudad, lo que estamos visibilizando son aspiraciones diversas: ciudad segura, ciudad sustentable, ciudad verde, *smart city*. Esas aspiraciones se reflejan en el diseño arquitectónico de las ciudades e impactan en el paisaje urbano en formas significativas, porque hoy el espacio público es punto de encuentro e interacción.

Ciudades seguras y espacios públicos seguros es una iniciativa del Programa Mundial de ONU Mujeres (2017) que busca, con una perspectiva de género, mejorar la seguridad de las comunidades. Ciudad sostenible, ecociudad y ciudad verde hacen referencia a un esfuerzo en torno al ecosistema que permita reducir la huella ambiental y mejorar en múltiples aspectos la calidad de vida de las personas (ExpokNews, 2021).

Smart city o ciudad inteligente es una visión integral de la gestión urbana mediada por la tecnología en donde se involucran muchos de los elementos antes señalados. Es una aspiración de seguridad interconectada en espacios urbanos que sean sostenibles, democráticos, inclusivos, resilientes. En donde convivan

también ciudadanos inteligentes (Muller & Fontrodona, 2020).

El espacio urbano actualmente resignifica las relaciones sociales y ofrece un fuerte componente político de expresión ciudadana. El concepto ciudad hoy no es objetivo ni neutralmente ideológico, es sobre todo intersubjetividad en marcha que expresa los deseos de las personas y convierte en ejes sustanciales de discusión a las instituciones jurídicas y políticas, no en sus formas actuales sino a aquellas a las que debemos aspirar. Ya Arendt (2012), en su momento, nos conmina a “Politizar el espacio”.

Y en ese entramado de instituciones, organizaciones, comunidades e individuos que poblamos los espacios urbanos aparece un atrayente concepto propuesto por Henry Lefebvre, el derecho a la ciudad, como una estrategia por parte de los ciudadanos de apropiarse de la ciudad. Todavía no es un derecho configurado formalmente como los derechos humanos, porque más bien es un escenario complejo donde confluyen diversos derechos e instituciones, sin embargo, ya hace su aparición en la escena normativa de México.

El derecho a la ciudad en Ciudad de México se presenta como un derecho emergente, que involucra bienes comunes (agua, aire, tierra) y bienes públicos (educación, seguridad, vivienda, entre muchos otros), estos últimos tienden a ser privatizados.

La Constitución Política de Ciudad de México establece diversos elementos

de desarrollo de esas características deseables de la ciudad. En su artículo 12, apartados 1 y 2, regula el derecho a la ciudad de la siguiente manera:

1. Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

Establece, así, un esquema general de desarrollo y reconstrucción de las ciudades en México.

David Harvey (2013) configura el derecho a la ciudad como un derecho de lo común, de aquello sobre lo cual todos compartimos la titularidad, pero es tan difuso que resulta poco susceptible de hacer efectivo como otros derechos. Como la propiedad o los derechos humanos o civiles. Por eso este derecho es una vía para la construcción social del espacio urbano a través de la acción colectiva.

En la discusión sobre la ciudad se plantean problemas recurrentes en América Latina:

- Acelerada urbanización.
- Desigualdad y expulsión social.

- Fragmentación espacial.
- Conflictos territoriales.

En América Latina, el derecho a la ciudad no ha logrado una apropiación normativa-institucional. La metamorfosis radical de la que habla Lefevbre (1969) no se logra. “Así el derecho a la ciudad se presenta como un significante vacío” (Schiavo, 2017, p.p. 300-301). Esto refleja una relación amarga, de la que habla Harvey (2013), “Entre quienes producen y mejoran los bienes comunes urbanos en diversas escalas y quienes se apropian de ellos” (Schiavo, 2017, p. 301).

4. GOBIERNO Y GOBERNANZA

La ciudad se reconstruye permanentemente en el conflicto, el antagonismo y la diferencia, pero se amalgama cuando exponemos las necesidades y alternativas ante un gobierno inclusivo, participativo y transparente; nos ofrece las vías para dicha reconstrucción. Ese gobierno aún es un proyecto en marcha en la mayoría de las ciudades de México.

A partir de estrategias de participación se apuesta por la innovación social y la acción colectiva, en las cuales los ciudadanos son una fuente permanente de propuestas que salen al encuentro de las necesidades, es así como las instituciones y las prácticas sociales generan el espacio público compartido de los bienes comunes.

Para Edoardo Ongaro (2020), la administración pública (AP) se define por su objeto de estudio, que en este caso es

el gobierno y las formas de comprender y mejorar la práctica gubernamental.

Hay que distinguir entre gobierno, gestión y gobernanza. Considerando que gobierno es una de esas categorías *zombis* que deben ser resignificadas. En el contexto posmoderno en el que se encuentra esta reflexión, gobernar es una acción de servicio que implica coordinar esfuerzos comunes en el cumplimiento de la agenda pública que se ejecuta en la interacción de la red de actores que permiten el logro de objetivos y el cuidado del interés general.

La gestión pública, por su parte, se refiere a “La relación entre los recursos consumidos y los resultados producidos en las organizaciones públicas”. (Ongaro, 2020, p. 57) sin embargo, la gobernanza incorpora reglas, convenciones, prácticas, incluso creencias formales e informales. Por tanto, para Ongaro (2020), al hablar de administración pública además de los procesos y decisiones de las instituciones, se alude también a la gestión y gobernanza de estas.

La aspiración a una gobernanza competente, transparente y democrática pasa por el consenso de la ciudadanía frente a los actores gubernamentales. “Por lo tanto, la buena gobernanza es una cuestión de acuerdo intersubjetivo sobre cómo caracterizar la experiencia que se tiene sobre actores e instituciones gubernamentales” (Ongaro, 2020, p. 189). Esa experiencia intersubjetiva es flexible y cognitivamente insegura, pero ofrece elementos empíricos para valorar la administración pública que permiten

la crítica normativa a las instituciones públicas.

En este contexto, la participación urbana en el gobierno de la ciudad es indispensable, no solo a través del voto, sino sobre todo en la coordinación y acompañamiento que los ciudadanos ofrecen a los que gobiernan, de ahí la necesidad de una gobernanza participativa, de medios de comunicación diversos e ilimitados, de gestión de datos que posibiliten la toma de decisiones, considerando las opiniones de todos los actores sociales.

En la gobernanza participativa se deben considerar al menos estos distintos cauces:

a. La participación como derecho individual, que se ejerce en la interacción permanente con las instituciones públicas y proveedores de servicios.

b. Participación como espacio de representaciones objetivas. En donde la figura de las organizaciones sociales resulta sustancial, ya que conecta intereses y preferencias ciudadanas de distintas zonas urbanas con las autoridades, lo que redundará en una mayor legitimidad.

c. La democracia deliberativa que implica ya un concepto más elaborado y de anclaje institucional. Se establecen formalmente mecanismos de debate, intercambio de ideas, discusión y decisión públicos en los que participan los ciudadanos con los encargados de gobernar. Se incorpora así la opinión ciudadana en la elaboración de políticas públicas y se cumple un rol

importante de educación democrática, que permite comprender las complejidades de la toma de decisiones públicas.

d. La participación comunitaria que precisa de una identidad comunitaria para lograr la organización colectiva, que se presenta en acciones de innovación social o economía comunitaria.

En esta necesidad de participación ciudadana, la mirada transdisciplinaria, compleja y con base en las tecnologías de la información es necesaria, así como la integración de herramientas metodológicas claras y accesibles para los ciudadanos en general. Herramientas que las organizaciones nacionales e internacionales, así como los gobiernos están desarrollando con fuerza a partir de un trabajo multidisciplinario, con canales abiertos de comunicación y asumiendo una conciencia ética y ecológica que sea un puente entre las iniciativas ciudadanas y la gestión pública de atención a las problemáticas de la ciudad.

Por supuesto, un problema sustancial es la descomposición institucional de los municipios. Se presenta en problemas presupuestarios, reducción de servicios, acciones de inversores privados, empresas y especuladores inmobiliarios (Schiavo et al., 2017, p. 307). De ahí la necesidad de transparencia, diálogo y participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas.

5. REFLEXIÓN FINAL

El tema de ciudad y su gobernanza es complejo y multidimensional, ello significa

que podemos abordarlo desde distintos enfoques y puntos de vista, lo que resulta sustancial es que es una discusión en curso, necesaria e indispensable, ya que se trata de espacios vivos en los que convivimos y nos interrelacionamos en formas diversas, asimétricas y conflictivas. Gobernar la ciudad representa un reto sin precedentes para las autoridades de todos los niveles. Para los ciudadanos es un espacio vital de expresión y realización individual y colectiva.

Las vertientes aquí exploradas pasan por la reflexión de conceptos claves y la posibilidad de trazar rutas de exploración en este complejo fenómeno que nos conduce hacia un mosaico de visiones urbanas con las formas de gestionar o gobernar que van desde lo obsoleto y desechado, hasta lo más innovador. Todo ello conduce a retos difíciles de afrontar pero con una potencia inagotable en la investigación y la discusión teórica y metodológica. Así como en las intervenciones urbanas concretas.

6. BIBLIOGRAFÍA

Arendt, H. (2012). *La condición humana*. Paidós.

ExpokNews (2021). *¿Qué es una ciudad sustentable?* <https://www.expoknews.com/que-es-una-ciudad-sustentable/>

Harvey, D. (1990). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu editores.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madariaga, J. Akal.

Lefebvre, H. (2020). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.

Muller, P & Fontrodona, J. (2020). Smart cities y ciudadanía inteligente. Tecnología, privacidad y desarrollo. *Cuadernos de la Cátedra CaixaBank de Responsabilidad Social Corporativa*, 47 (octubre 2020). En <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0606.pdf>

Ongaro, E. (2020). *Filosofía y Administración Pública. Una introducción* (trad. Ana Inés Fernández Ayala). CIDE.

ONU Mujeres (2017). *Informe Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/10/safe-cities-and-safe-public-spaces-global-results-report>

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. (trad. Leticia Merino). FCE.

Ramírez Kuri, P. (2014). La ciudad desde el espacio público y las prácticas ciudadanas. *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. UAM.

Ramírez Kuri, P. (coord.) (2016). *La reinención del espacio público en la ciudad fragmentada*. UNAM, IIS.

Salas, G. A. (2015). Aspectos principales

del espacio urbano y la seguridad ciudadana desde la perspectiva de Bogotá. *Revista Criminalidad* 57(2). 301-317.

Schiavo, E. Gelfuso A. & Vera, P. (2017). El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. *Cuadernos Metrópole*. 19(38, enero-abril). 299-312. Pontificia Universidad Católica de São Paulo. São Paulo, Brasil. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402850409013>

Subirats, J. & Martí-Costa, M. (editores). (2015). *Ciudades y cambio de época: discursos sobre políticas urbanas y crisis en España*. Universidad del País Vasco.

Zumba, E. R. L, Zepeda, Ruiz, F. M. & Moreno, M. E. E. (2021). Reactivación de espacios públicos desde la visión arquitectónica urbanística. *Arquitectura y Urbanismo*. 42(1), 76-84.